

Artigo Científico

O Exército Brasileiro na Visão do Congresso: Papel e Pleitos.

Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx)()*

RESUMO

Este trabalho sintetiza o conteúdo das palestras realizadas durante o ciclo de estudos estratégicos “O Exército Brasileiro na visão do Congresso”, realizado em 30 e 31 de outubro de 2008 pelo Estado-Maior do Exército (EME), sob coordenação do Centro de Estudos Estratégicos do Exército. O tema foi tratado por Jarbas Gonçalves Passarinho, ex-congressista de larga experiência no Senado Federal, sob a perspectiva da história recente, e por João Ricardo de Sousa, assessor estatutário da Câmara de Deputados e professor doutor universitário, abordando-o sob o viés do funcionamento das duas Casas Legislativas. Na conclusão deste trabalho, são sugeridos aspectos que merecem ser considerados pelo Exército no trato dos assuntos junto ao Congresso.

Palavras-chave: *Congresso. Brasil. Exército.*

ABSTRACT

This paper summarizes the contents of the lectures delivered during the Strategic Studies Cycle “The Brazilian Army from the point of view of the Congress”, which was promoted by the Army General Staff under the coordination of the Army Center for Strategic Studies on 31 October 2008. The theme was addressed by Jarbas Gonçalves Passarinho, former Congressman largely experienced in the Senate, in light of recent History; and by João Ricardo de Sousa, adviser in the Câmara dos Deputados and University Pro-

fessor Doctor, in light of the two Congress houses’ works. In the conclusion, aspects which should be considered by the Brazilian Army concerning bringing issues to discussion with the Congress are suggested.

Key-words: Congress. Brazil. Army.

1 INTRODUÇÃO¹

Não é tão fácil como se pensa transmitir o conceito da mente de um homem para a de outro sem perda ou erro, especialmente em se tratando de noções novas e diferentes daquelas que estão estabelecidas. (Francis Bacon)

Este documento resume informações e opiniões coletadas durante o Ciclo de Estudos Estratégicos “O Exército Brasileiro na visão do Congresso: papel e pleitos”, realizado em 30 e 31 de outubro, no Estado-Maior do Exército (EME), sob coordenação do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), como parte do esforço do EME em auscultar fontes diversas, a fim de subsidiar a gestão e o planejamento estratégico do Exército Brasileiro (EB).

As idéias do texto abaixo não refletem necessariamente a posição oficial do Exército, nem reproduzem literalmente as palavras dos palestrantes durante suas exposições, como, também, não refletem a visão institucional do Congresso Nacional em relação ao EB. O resumo, no entanto, conserva o sentido geral do discurso dos dois conferencistas. As conclusões sintetizam sugestões originadas

no CEEEx, na expectativa de que sejam úteis à gestão do EB.

O evento marcou o fim de uma etapa do Centro, no momento em que ele deixa de se vincular diretamente à Vice-Chefia do EME e transita para a subordinação a uma das Subchefias desse Órgão de Direção Geral (ODG).

2 VISÕES SOBRE O TEMA

a De Jarbas Gonçalves Passarinho²

A verdade jamais pode ser dita de tal modo que, sendo ela entendida, nela não se acredite.

(William Blake)

Esta abordagem decorre da experiência do palestrante em três mandatos de senador, posteriores a 1964, os quais foram cumpridos, por duas vezes, como presidente do Congresso e líder do governo; neste último caso, em declínio. A rica aprendizagem sobre o Parlamento brasileiro se complementou com os contatos necessários como titular de ministérios com pautas bastante sensíveis: educação, previdência, trabalho e justiça.

Para facilitar a compreensão do Congresso nas últimas décadas, cabe observá-lo segundo dois marcos históricos: o período de 1964 até a fase do bipartidarismo (ARENA - MDB) e a etapa posterior, com o multipartidarismo que até agora vigora.

O presidente Castello Branco estimulou a institucionalização do bipartidarismo. Era preciso caracterizar que havia oposição, pois o chefe de Estado tinha horror a ser confundido com opressor das liberdades. Chegou mesmo a solicitar que um congressista se filiasse ao MDB para fortalecer o ainda tenro partido da

oposição.

O bipartidarismo facilitava muito as conversações sobre pautas regimentais e as decisões no plenário, onde geralmente o governo obtinha, nas disputas, vitórias por maioria dos votos. A despeito desse jogo, dizia-se em tom jocoso que no parlamento havia dois partidos: o que dizia “sim” e o outro que pronunciava “sim, senhor”. Era uma forma de criticar o regime em vigor à época. O fato é que, naquele período, a oposição e a situação possuíam figuras brilhantes, que tomavam suas posições sobre cada tema em pauta de maneira vigorosa, comportando-se como cavalheiros que poderiam ocupar qualquer tribuna em qualquer democracia avançada. Verifica-se, portanto, que a facilidade de negociação com o parlamento em pleno bipartidarismo é fato do passado.

A institucionalização do multipartidarismo é anterior à lei de Anistia, e surgiu no contexto da abertura proposta pelo próprio regime. Preparava-se, então, o retorno dos exilados políticos e era preciso que a oposição se definisse em termos de viés ideológico, o que implicaria seu fracionamento e facilitaria ao governo se manter como maioria nos futuros embates eleitorais. Uma prova desse intento está na articulação do Chefe da Casa Civil à época para que a sigla do PTB, de herança varguista, fosse encabeçada por Ivete Vargas, em vez de Leonel Brizola, antes mesmo do retorno desse do exílio. Foi assim que o cenário partidário voltou a possuir grande número de partidos, alguns deles sem a menor identidade em termos de cor ideológica ou distinção programática em relação aos demais.

1. As seguintes questões foram apresentadas aos palestrantes para direcionamento de suas exposições:

- Como o Congresso percebe o Exército Brasileiro (EB) quanto à missão, aos pleitos, à posição institucional face à política e a outros temas sensíveis nacionais?

- Quais as oportunidades para o EB no Congresso?

- Qual a sua mensagem ao EB?

2. Coronel do Exército na inatividade, ex-ministro, ex-senador da República e articulista de jornais como *Correio Brasileiro* e *O Estado de Minas*.

A variedade de agremiações e a fragmentação dos blocos partidários prejudicam as negociações quanto à agilidade no andamento dos estudos e dos processos decisórios no Legislativo. É preciso negociar com vários líderes de partidos para que haja votações e elas se concluam favoravelmente aos interesses do governo.

A lei da Anistia, originalmente proposta por iniciativa do governo, era muito mais abrangente do que o projeto substitutivo apresentado pelo deputado Ulisses Guimarães. Aquela iniciativa governamental e a aprovação da anistia são provas incontestes do espírito conciliador dos que nela se envolveram – governo e oposição –, reconhecendo que houve excessos em ambos os lados da batalha em torno do “comunismo”, mas que isso precisava ser apagado com o esquecimento político e jurídico.

O sentimento de conciliação logo se dissipou durante a Constituinte, quando tudo se articulou para se desconfiar dos militares e para sancioná-los, generalizando a todos, isto é, à instituição militar, o ódio revanchista. Era grande a pressão para que no texto constitucional o papel das Forças Armadas (FA) não constasse como missão, isto é, sua destinação ligada às questões de garantia da lei e da ordem, já tradicional em todas as Cartas Magnas da República até então.

A reforma constitucional conhecida como “pacote de Abril”, durante o governo Geisel, trouxe a possibilidade das eleições do presidente da República pelo Colégio Eleitoral, com senadores “bi-ônicos”. Em 1982, com esse Colégio, a oposição fez valer sua vitória, em meio ao cisma ocorrido no partido do governo – o PDS – em crise, devido ao processo de escolha de seu candidato.

Durante os trabalhos da Assembléia

Constituinte, havia parlamentares que tinham horror a uns seus desafetos fardados, sentimento esse transformado em críticas deletérias contra as Forças Armadas. Para se ter idéia dessa síndrome, em manobra silenciosa e maliciosa – “por distração” –, até direitos básicos atribuídos a qualquer trabalhador queriam retirar dos militares: férias, 13º salário etc. Quase ao final dos trabalhos, não fora a intervenção intempestiva do presidente da Assembléia Constituinte, alertado pelo senador Jarbas Passarinho na Comissão de Sistematização, graças a essa discriminação os fardados teriam ficado sujeitos ao desamparo social.

A política é campo fértil para dissensões, contrastes de imagens sobre pessoas, ódios, vinganças, atos e fatos, que só o tempo se encarrega de torná-los compreendidos sem as deformações das paixões momentâneas. Sem o cavalheirismo como ponto de honra dos congressistas, o parlamento se desfigura e corre o risco de se tornar um balcão de negociações, com os interesses nacionais fora da pauta de trabalho.

Atualmente, o Congresso parece simpatizar alguns pleitos de melhoria material das FA, mas tal sentimento não se reproduz em atos práticos. E mais, vez por outra, se tisa pela acusação de que essas forças supostamente são responsáveis por cometer excessos.

A tribuna parlamentar treme e se apequena esporadicamente, quando o presidente de sessão de debates permite o enxovalhamento moral de um parlamentar por outro. Parece evidente que a falta de escrúpulos e o lema de vencer o adversário, a qualquer custo, estão se tornando regra geral e normal. Sem saudosismo, é passado o tempo em que ali se debatia rotineiramente com veemência e ca-

valheirismo. Obviamente, esse padrão de conduta – ainda que não seja de todos os congressistas – e de ambiente faz com que as FA não se sintam confortáveis para se aproximarem dos congressistas.

Quando se cogita de formar uma representação parlamentar – até mesmo um partido – para enfrentar as adversidades das FA, contando com maior solidariedade no Congresso, cabe refletir no que isso significaria em termos de condições para alcançar tal patamar e dos efeitos da partidarização nos quartéis. Com raras exceções, são muito poucos militares já sem farda que têm conseguido votos suficientes para eleição. A maioria dos candidatos não o consegue; aliás, sofrem verdadeiros vexames eleitorais, o que mostra não ser essa via uma opção promissora. As disputas no interior dos quartéis por esse ou aquele candidato é algo mais perigoso ainda do que a falta de apoio político.

Não seria mais razoável considerar como representantes políticos e defensores dos interesses das FA junto à Presidência da República (PR), ao Congresso e ao Ministro da Defesa os próprios Comandantes das três Forças? Não teriam eles legitimidade suficiente para engendrar tal tarefa diariamente, sem desprezar as normas institucionais, contando com a solidariedade de seus subordinados e o alento dessa prova nos momentos de eventuais infortúnios, em vez de sentirem a solidão do comando?

Encerrando a participação neste evento, fica uma breve mensagem de soldado às novas gerações do Exército. Ei-la:

“Que suas raízes continuem a ser: a pátria, a honra e o dever.”

A pátria tem o sentido definido por Rui Barbosa: “A Pátria: é o céu, o solo, o povo, a consciência, o lar, o berço dos filhos e o túmulo dos antepassados, a co-

munhão da lei, a língua e a liberdade”. Os que a servem são os que não infamam. A isso o soldado acrescenta, sob juramento, a aceitação do dever de defendê-la nos pântanos do Paraguai, nas montanhas geladas da Itália, na luta armada de motivação ideológica em 1935, 1967 e 1975, no Nordeste, no Rio de Janeiro e no Araguaia.

Honra e dever. Não se altera o culto à honradez, pivô do código moral que norteia o militar.

É imprescindível o militar assumir responsabilidades a todo custo, lembrando que os regulamentos do EB e das demais forças co-irmãs prescrevem que “o Comandante é o único responsável por tudo o que se faz ou deixa de fazer na sua unidade”. Só o “bom moço” alega nada saber.

A lealdade é também um traço distintivo do dever de consciência do soldado. É devida segundo três condições: para cima, aos superiores; para o lado, aos nossos pares; e para baixo, aos que são subordinados.

O paradigma para o bom resultado da missão militar é o dever de comandar pelo exemplo.

A mentira é o primeiro dos itens das transgressões listadas no Regulamento Disciplinar do Exército (RDE). Como seria bom se isso fosse levado a sério, também, como entre nós, pelos Poderes citados por Montesquieu.

Não se negligencia o passado, especialmente o recente, polêmico, em que as Forças Armadas defenderam a democracia, sem o que teria sido instalado no Brasil um regime tirânico.

O oficial só desembainha a espada quando a razão, em último caso, torna inevitável; e só a embainha, de volta, com a honra.

Não pode esquecer que as FA são instituições nacionais permanentes, enquanto o Executivo e o Legislativo são transitórios. Isso, no entanto, não significa quebra da subordinação dos militares à autoridade suprema, prevista na Constituição.

Caso o militar se afaste das lides castrenses para funções eletivas, que possa ele dizer, em qualquer momento: “honrei a farda enquanto pude, enquanto a vesti, e mais ainda quando a despi”, pelo caminho do terreno pantanoso da política partidária.

b De João Ricardo de Souza³

Coisas familiares acontecem e a humanidade não se preocupa com elas. A análise do óbvio requer um tipo de mente extremamente incomum.

(Alfred Whitehead)

A atual composição do Congresso Nacional não autoriza afirmar que a Casa tenha uma visão homogênea a respeito do papel ou da atuação das Forças Armadas, em particular, do Exército. Mesmo no âmbito de cada partido político não há uma visão única do papel das FA, porque cada um deles é formado por grupos com perspectivas políticas relativamente distintas. Em consequência, só é possível identificar-se posições individuais, tendências de um ou de outro parlamentar sobre as FA. Em razão disso, entende-se ser mais útil para atingir o objetivo deste Ciclo de Estudos discorrer sobre as teorias de funcionamento do Parlamento e sua aplicação ao Congresso Nacional.

A teoria política americana, ao tratar da orientação das ações dos parlamentares, apresenta, entre outras abordagens, três modelos sobre o funcionamento do Congresso: o distributivo, o partidário e o informacional.

Em síntese, segue abaixo o conteúdo desses modelos:

Modelo distributivo – a atuação dos parlamentares objetiva a maximização das suas possibilidades pessoais de reeleição. O modelo trabalha em associação com a organização interna do Congresso, em Comissões que resultam de um arranjo institucional com vistas a minimizar os custos de transação e ocupam papel de ator central do processo legislativo, em substituição ao Plenário e aos partidos. Dentro da lógica do modelo, os parlamentares buscam a aprovação de políticas com custos difusos e benefícios concentrados em seus distritos eleitorais (pork-barrel). Isso implica, para a eficácia da ação parlamentar, na existência de possibilidade de reivindicação de crédito pela alocação de benefícios (credit-claiming) e a precisão e limitação geográfica da população-alvo.

Modelo partidário – parte da hipótese da existência de uma agenda partidária implementada pelo Legislativo, construída a partir da observação de que o partido majoritário domina as principais instâncias de controle da agenda do Legislativo, que são as Presidências da Casa e das Comissões. Esse controle de agenda seria reforçado pela atuação do Presidente da Casa, que dispõe de poder de veto e influencia os trabalhos das Comissões, que tendem a ajustar seus votos ao ponto mais próximo possível da posição do Presidente. A valorização da atuação partidária teria, segundo a teoria, dois fundamentos: a necessidade de existência de uma organização que promova incentivos seletivos que induzam as lideranças a desenvolverem ações que maximizem os ganhos coletivos, com redução das possibilidades de ganhos individuais au-

3. Assessor concursado da Câmara de Deputados, professor universitário, mestre em Ciências Jurídicas, doutor em Ciências Políticas e oficial do Exército na Reserva não remunerada, formado na Academia Militar das Agulhas Negras.

tônomos, e a importância de delegação de poder para uma instância central, sob domínio partidário, que se contraponha à fragmentação estimulada pelo sistema de comissões.

Modelo informacional – o principal papel reservado às Comissões é o de reduzir a assimetria informacional existente entre o Executivo e o Legislativo, reduzindo as incertezas no momento das votações das proposições. Para isso, há a necessidade de acesso a informações sobre as matérias que são objeto dessas proposições, o que se mostra uma tarefa difícil, uma vez que o Executivo controla o seu fluxo. A consequência é que os parlamentares são dependentes de fontes alternativas de informação (Consultorias Legislativas das Casas, Setor de Pesquisa das Bibliotecas, contatos pessoais no Executivo, grupos de pressão da sociedade, centros de pesquisas das Universidades etc.).

Outro aspecto vital nas relações EBx-Congresso é a compreensão do papel que o Chefe do Executivo Federal tem na definição das pautas do Legislativo – o denominado “poder de agenda” do Executivo – e de sua competência constitucional de iniciativa privativa dos projetos de lei que versem, por exemplo, sobre a remuneração dos militares.

O controle da agenda do Legislativo pelo Executivo pode se dar de várias formas, seja pela influência junto às lideranças parlamentares para a definição das matérias que serão discutidas no Congresso, seja por meio do uso dos instrumentos legislativos de que dispõe, como a medida provisória, a solicitação de urgência constitucional para os projetos de lei de sua autoria, etc.

O “poder de agenda” do Executivo é fortalecido pelo fato da lei orçamentária

brasileira não ser impositiva, mas “autorizativa”. Em consequência, fica a critério do PR sua execução, inclusive diante de eventuais necessidades de bloqueio (“contingenciamento”) de recursos ou de adiamento de pagamento (inclusão dos gastos em “restos a pagar”), manobra que implica prejuízo no orçamento do órgão no ano subsequente.

Com relação à competência do PR para iniciativa privativa de projetos de lei, nos termos do Art. 61, §§ 1º e 2º, II, “f”, da CF/88, incluem-se nessa competência os projetos de lei que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas e os que disponham sobre os militares das FA, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva e os projetos de lei sobre matérias orçamentárias (Lei de Orçamentos da União – LDO).

As consequências desses dois instrumentos legais a disposição do Chefe do Executivo sobre o planejamento do EB com vistas a consecução dos pleitos da Força Terrestre são:

a) **Com relação ao “poder de agenda”**: os esforços para convencer os parlamentares das necessidades de aprovação dos pleitos do Exército devem ter como destinatários primários os integrantes das Mesas Diretoras das Casas, os Presidentes de Comissões Permanentes, os líderes de partido e os parlamentares com poder de influência, os formadores de opinião. Esses parlamentares, em razão das regas regimentais ou de sua liderança, têm competência para dar celeridade ou retardar a tramitação de proposições – devido ao controle da pauta de votações ou do uso de normas regimentais no curso das discussões – e exercer influência sobre os demais congressistas nas votações

nas Comissões e em Plenário. Aos líderes dos partidos compete adotar as medidas necessárias para o fortalecimento da disciplina partidária nas votações, seja pelo controle do atendimento dos pleitos dos parlamentares junto ao Executivo, seja pelo comando sobre a indicação dos parlamentares para as diferentes Comissões Temáticas;

b) **Com relação ao Poder Executivo:** é possível dizer que o primeiro obstáculo a ser transposto para o sucesso no atendimento dos pleitos do Exército localiza-se no próprio Executivo, uma vez que, não sendo encaminhado pelo Poder Executivo projeto de lei que verse sobre as matérias específicas das Forças Armadas, não poderá um parlamentar fazê-lo, sob pena de inconstitucionalidade formal da proposição. No tocante à matéria orçamentária, emendas à lei de orçamento anual só são possíveis se compatíveis com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e, ainda, que indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos e serviço da dívida. Ou seja, as possibilidades de alteração da lei orçamentária pelos parlamentares para atender interesses do Exército são limitadas por disposições constitucionais e legais, cuja superação exige recursos que não estão sob controle da Instituição.

Portanto, seja pelo seu “poder de agenda”, seja pelas suas competências constitucionais, deve ficar claro que o apoio do PR ao pleito do EB é a chave da solução. Se o Executivo não avaliza no Congresso tal apoio, é mais objetivo cancelar o projeto desejado.

Feitas as considerações anteriores, vale destacar que a partir da compreensão da dinâmica congressual é possível a for-

mulação de estratégias para a defesa dos pleitos do Exército, junto ao Legislativo, com mais efetividade.

Como citado anteriormente, no modelo partidário, o elo entre o Executivo e o Legislativo se estabelece por intermédio do líder do partido do governo ou da maioria em cada Casa Legislativa e os líderes dos demais partidos. É nesses parlamentares, espécie de homens-chave, que deve ser concentrado o esforço da assessoria parlamentar do Exército.

Embora cada congressista mereça toda a atenção, o trabalho corpo-a-corpo de abordagem da assessoria sobre cada um dos parlamentares pode se mostrar pouco produtivo em termos de resultados práticos, nas matérias em que o partido tem uma posição “fechada”, isto é, em que há orientação partidária para a votação, o que implica a redução da discricionariedade individual. O conhecimento desse procedimento auxilia a compreensão do porque de certos encaminhamentos não prosperam ou de ausências ocorrem em votações, determinando o insucesso em determinados projetos nos quais o êxito era tido como certeza. Há, ainda, projetos que ficam anos à espera de inclusão na pauta de votação. Só os líderes podem tirá-los desse ostracismo.

O conhecimento dos elementos teóricos do modelo distributivo permite compreender que o parlamentar depende do Executivo como intermediário para atender à plataforma de serviços desejados pela comunidade que o elege, e que isso tem um custo. Cabe ao parlamentar, no legítimo exercício de seu mandato, buscar o atendimento das necessidades do segmento da sociedade que o elegeu. Assim, os empreendimentos propostos pelo Exército ao Parlamento terão maior possibilidade de apoio por deputados

e senadores, quando estes puderem vê-los como instrumentos úteis também aos seus eleitores e puderem associar seu trabalho parlamentar aos resultados positivos decorrentes destas ações. O projeto Rondon; a conjugação dos interesses do EB em manter tropa na área da Reserva Raposa do Sol, em Roraima; a aquisição de equipamentos bélicos pelo País e a ação das FA em projetos sociais são exemplos de temas que mobilizam a simpatia de certos parlamentares. Essa atração se deve aos interesses estarem ligados aos grupos que dão sustentação à sua eleição. Então, é preciso deixar claro que o apoio ao Exército será facilitado se os pleitos militares conciliarem com o interesse político dos parlamentares que podem patrociná-los nas comissões e no plenário do Congresso.

O modelo informacional tem uma associação estreita com o acesso a informações. Como é uma tendência natural dos Executivos em todas as democracias ocidentais a retenção de dados – a estrutura do Executivo lhe permite melhores condições de obtenção de informações técnicas –, e como informação é essencial para o processo de tomada de decisões, o Legislativo sempre se ressentia da posição desvantajosa em que tem que analisar os projetos do Executivo. Daí, surge a necessidade de se repassar às Comissões Temáticas do Congresso o máximo de subsídios possíveis, para que os relatores possam fundamentar seus pareceres acerca de cada matéria a ser levada ao Plenário para a votação. É imprescindível que o relator tenha argumentos consistentes e demonstre segurança no seu parecer, a fim de conquistar a confiança de seus pares, arregimentando solidariedade ao seu posicionamento. Sob esse aspecto, um cuidado a se ter é evitar a criação de uma

relação “especialista-leigo”. A simples remessa de pareceres já prontos, sem o fornecimento de dados que permitam ao parlamentar avaliar a informação, pode ter um efeito perverso: ao invés de obter apoio pode gerar desconfiança do parlamentar em relação ao assunto, uma vez que é tênue a linha que separa, no leigo, a confiança da desconfiança em relação ao especialista.

Quanto ao acesso à informação, deve ser objeto de atenção a tendência cultural do EB de bloquear o acesso a vários tipos de informações, por classificá-las, às vezes com excesso de rigor, como sigilosas. Exatamente por serem “sigilosas” não as repassa integralmente ao relator de uma comissão temática. Com carência de dados, como poderá ele saber convencer os demais colegas acerca da consistência da proposição defendida?

O atual ministro da Defesa, Nelson Jobim, sem por em risco o sigilo de informações efetivamente sensíveis, tem exercido, nas audiências no Congresso, papel oposto a essa tendência. Explícita tudo aos parlamentares, facilitando a formação de juízo sobre cada proposição. A publicidade dos assuntos e as posições da instituição militar são essenciais e devem ser objeto de esforço constante da assessoria parlamentar. Ressalvando-se aqueles dados, obrigados, por lei, à confidencialidade, não há razão para tanto sigilo de informações.

A cerca do questionamento sobre a razoabilidade de criação de um Partido Militar, tendo como plataforma principal a defesa dos interesses das FA, em uma análise perfunctória, pode-se afirmar que existem óbices relevantes para a consecução dos objetivos pretendidos via criação de uma agremiação política. Uma agremiação dessa natureza, para se firmar, ter influência no governo, poder de decisão

na escolha do presidente das Casas Legislativas e interferir na agenda parlamentar, precisa arregimentar base eleitoral ampla e sólida no País, o que só se efetiva a partir de um patrocínio econômico ou “espiritual”, que cativa a fidelidade do eleitor: uma ideologia, uma segmentação social, religiosa ou de outra natureza. À primeira vista, as FA não dispõem de capacidade de apelo de voto popular para alcançar esse estágio de poder político, pois basicamente seu reduto votante se concentra na família militar, com número insuficiente de eleitores para obter uma bancada numerosa no Congresso. Então, a saída seria encontrar associações e afinidades com segmentos já inseridos em partidos fortes. Se não há contradição entre objetivos e métodos de ação política desses segmentos e os pleitos das FA, esses podem representar os anseios dos militares. Há de lembrar, no entanto, que tais pleitos, para prosperarem, precisam também de aval do Chefe do Executivo.

Por fim, deve-se considerar como razoável a possibilidade de aproximação das FA com a base industrial de defesa (BID), como canal de interlocução com o Parlamento para o atendimento de pleitos relacionados com a modernização dos equipamentos das FA. A BID faz parte de algumas Federações de Indústria, segmento já presente e influente em vários partidos, e o aumento da atividade econômica sempre tem efeito positivo na sociedade, além de trazer benefícios para o Parlamentar que tem seu nome associado a esse evento.

3 CONCLUSÃO

O Congresso Nacional e o Presidente da República são os atores que mais podem influenciar nos destinos das Forças Armadas. Tal poder de ingerência envolve

desde a parte normativa da destinação e do emprego à execução das mais simples ações rotineiras da administração. É por eles que se definem, por exemplo, volumes de recursos orçamentários, dimensão dos efetivos, mobilização, estímulos à pesquisa científica de uso dual, critérios para ingresso e dispensa de pessoal, promoção, remuneração, emprego militar, declaração de guerra etc.

Em face disso, não se pode ignorar que todo esforço de conhecimento desses dois atores sempre será salutar para que as FA gerenciem bem seus recursos, adquirindo, assim, condições de atender como corpo combatente aos preceitos constitucionais.

A compreensão dos interesses parlamentares, da sistemática de funcionamento dos trabalhos no Congresso e do processo legislativo previsto na Constituição Federal é o ponto de partida para as atividades da assessoria parlamentar do Exército, a qual deve se aglutinar às congêneres das demais FA.

O entendimento da dinâmica parlamentar não comporta emocionalismo nem preconceitos. A integração entre as assessorias das Forças, por sua vez, para se efetivar, requer que os envolvidos a busquem e que se dissipem os sentimentos de concorrência entre as partes. Sem que esses aspectos sejam contornados, os resultados das assessorias parlamentares continuarão a ser pouco compensadores, em face das energias despendidas dispersivamente, sem convergência.

Conforme foi explicitado por João Ricardo de Sousa (vide na página 6), o Exército precisaria rever sua conduta no trato de informações ao Congresso, visto que ele tende a classificar muitos dados como sigilosos. Isso dificulta a difusão aos parlamentares encarregados da rela-

toria das matérias nas comissões temáticas no Congresso de dados necessários e confiáveis ao adequado desempenho da função. Não dispondo de ampla base de conhecimento, em face desse obstáculo, os parlamentares relatores não se preparam suficientemente para argumentar com seus pares e convence-los da legitimidade dos pleitos inseridos nos projetos. Nessas condições, não há como tais matérias prosseguirem com chances de aprovação.

Outro aspecto que necessita ser revisito, é a forma de concentrar esforços de assessoria junto aos líderes dos partidos com poder de influência na pauta e na votação.

Um dos princípios básicos da administração pública é a publicidade dos seus atos, para que todos os cidadãos possam constatar a legalidade e legitimidade deles. Rotineiramente, vários dados não são transmitidos aos relatores, por receberem classificação sigilosa do EB, porém, quando verificados com maior rigor analítico, constata-se que eles pouco representam como ameaça à segurança do País ou da organização em particular, caso venham ao conhecimento do público em geral. Aliás, muitos deles podem ser captados regularmente por outras fontes, inclusive na rede internet, o que demonstra a inconsistência de tanta cautela, a qual termina por trazer prejuízo à tarefa parlamentar em foco.

Trazer a público, por exemplo, a exposição da situação em que o EB se encontra há décadas ou, ainda, a apresentação em pormenores do estágio que ele deseja alcançar nada têm de sigiloso. Todo esse quadro pode ser elaborado a partir da investigação por especialistas de fora da Força, sem que eles precisem sair de suas residências ou acorrerem aos arquivos físicos do Exército.

Quanto à necessidade de o EB contar com uma base de apoio solidário aos seus pleitos no Congresso, fica claro que isso não se daria pela constituição de um partido. A formação de uma agremiação política partidária com programa centrado nas questões de defesa, em particular em prol dos interesses das FA, não tem apelo para arregimentar uma base eleitoral tão ampla que a transforme em uma sigla influente no contexto político nacional. Assim sendo, para compensar isso, se pode pensar em termos da tentativa de tornar os temas de defesa e os interesses do EB como objetos da pauta dos principais partidos.

Mais um ponto inconveniente reside na possibilidade de formação de diversos grupos de interesse distintos no interior dos quartéis, cada um reunido em torno de seu cacique político, que logo se transformaria numa espécie de “comissário” na unidade. Esse é o quadro típico de partidarização na instituição militar, cujas consequências nefastas ao espírito militar a História apresenta com riqueza de detalhes. Cada “agrupamento” assim constituído passa a priorizar o atendimento às determinações do respectivo cacique político, em detrimento do cumprimento às ordens da cadeia de comando. É o começo para se introduzir a ideologia político-partidária – ou o fanatismo ao “cacique” – no seio das FA, em substituição ao dever de obediência à hierarquia militar, essência do militarismo desde os primórdios dos tempos.

Em resumo, para alcançar seu intento de ampliar a qualidade dos resultados nos seus pleitos junto ao Congresso, lista-se abaixo, como sugestão, as medidas que o Exército poderia cogitar adotar:

- ser mais claro, direto e objetivo na comunicação aos parlamentares, como primeira tentativa para esclarecimento do

objeto em pauta;

- estabelecer a confiança mútua com os servidores que assessoram os parlamentares e com esses, explicitando os anseios e as condicionantes que envolvem cada projeto de interesse do Exército no parlamento;

- evitar implícitos nas conversações com aqueles servidores e congressistas, como antídoto à multiplicidade de interpretações e à desconfiança na interlocução;

- utilizar sempre a linguagem comum, inteligível a qualquer leigo em assuntos técnicos militares;

- ampliar a qualidade e a quantidade das informações transmitidas aos relatores das matérias nas comissões temáticas;

- revisar os critérios de aplicação das classificações sigilosas nos documentos que precisam ser difundidos aos relatores das comissões temáticas do Congresso;

- concentrar o esforço de assessoria nos líderes partidários e nos presidentes das Casas Legislativas;

- tornar os membros do Alto Comando do Exército, em particular, o Comandante e o Chefe do Estado-Maior do Exército, figuras centrais nos contatos com os líderes partidários e os presidentes das Casas Legislativas;

- associar-se dos grupos com interesses afins aos do EB, para atuação em projetos de objetivos comuns;

- listar como prioritários para essa aproximação, a base industrial de defesa (BID), órgãos de pesquisa e instituições de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento;

- propor a integração das assessorias das FA e do MD, com pauta e modo de atuação previamente negociadas entre si.

Finalmente, como reforço, cabe ratificar que os principais agentes para apre-

sentar os pleitos da Força ao Congresso, são: o próprio Comandante e o Chefe do Estado-Maior do Exército.

“Numa batalha entre força e ideia, esta última sempre prevalece [...]. São as ideias que agrupam os homens em facções combatentes, que lhes colocam as armas nas mãos e determinam contra quem e em favor de quem as armas serão usadas. São as ideias apenas, e não as armas que, em última análise, fazem pender a balança.” (Ludwig Von Mises).

REFERÊNCIAS

ASSIS, Machado de. Crônica. In: Obras completas. Rio de Janeiro, 1958, p. 282. v. 23. Publicada originalmente no Diário do Rio de Janeiro em 24 de janeiro de 1865.

BACON, Francis. Valerius terminus. Trad. B. Farrington. Londres: 1952, p. 60.

BLAKE, William. The marriage of heaven and hell. In: The complete poems. E. Alicia Ostriker. Harmondsworth, 1977, p. 185.

BRASIL. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Aspectos conclusivos do simpósio “Influência da Opinião Pública nas Atividades das Forças Armadas”. George Luiz Coelho Cortês (Org.). Brasília: 2007. CD Rom, 64,5 KB. Realização do simpósio: de 07 a 09 ago. 2007. Última modificação em: 20 fev. 2008.

_____. Estrutura e Dimensão para o EB/2022: relatório de simpósio. George Luiz Coelho Cortês (Org.). Brasília: 2007. CD Rom, 82 KB. Última modificação: em 10 set. 2007.

_____. Influência da Opinião Pública nas Atividades das Forças Armadas: relatório de simpósio. George Luiz Coelho Cortês (Org.). Brasília: 2007. CD Rom, 135 KB. Realização do simpósio: de 07

a 09 ago. 2007. Última modificação em: 20 fev. 2008.

_____. Opinião pública: uma pesquisa de interesse aos militares. George Luiz Coelho Cortês e Fernando Sampaio Costa (Org.). Brasília: 2007. CD Rom, 52 KB. Realização da palestra: 11 nov. 2007. Última modificação em 25 jan. 2008.

COSTA, Fernando Sampaio. A influência da opinião pública nas atividades do Exército. Brasília, 2007. CD Rom, 61 KB. Última modificação em 25 jan. 2008.

GIANNETTI, Eduardo. O livro das citações. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. p. 40, 99, 122 e 136.

MISES, Ludwig Von. Liberalism in the classical tradition. Trad. R. Raico. San Francisco: 1985, p. 50.

WHITEHEAD, Alfred. Science and the modern world. Nova Iorque: 1928, p. 6.

NOTAS EXPLICATIVAS

1. As expressões entre aspas cujas fontes não estão identificadas foram retiradas das projeções visuais ou anotações dos palestrantes.

2. Sistemática de elaboração deste documento:

O texto foi redigido originalmente a partir da verbalização e das projeções durante as palestras, complementadas por anotações captadas pelo redator por ocasião dos debates. A conclusão é do redator, contando com sugestões dos demais oficiais do CEEEx.

3. Colaboradores:

- Expositores: Jarbas Gonçalves Passarinho (coronel reformado, ex-senador, ex-ministro e ex-governador do Pará) e João Ricardo de Souza (assessor parlamentar da Câmara de Deputados, doutor em Ciências Políticas e capitão na Reserva).

- Organização e redação: George Luiz Coelho Cortês (coronel).

- Sugestões para a conclusão: todos os oficiais do CEEEx.

- Revisão ortográfica: Gilberto Muniz Henriques (1º sargento).

- Tradução do resumo: Virlane Machado Gomes Portela (1º tenente).

4. Oficiais componentes do Centro de Estudos Estratégicos do Exército:

- Em outubro de 2008: George Luiz Coelho Cortês (chefe), Paulo Roberto Laraburu Nascimento, Antônio Augusto Vianna de Souza, Maurício Augusto Cabral Galdino e César Augusto Rodrigues Lima (coronéis).

(*) Dados para ficha catalográfica

BRASIL. Exército. Estado-Maior. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Ciclo de Estudos Estratégicos "O Exército Brasileiro na visão do Congresso". George Luiz Coelho Cortês (Org.). Brasília: 2008. CD Rom, 89 KB. Realização do simpósio: de 30 e 31 de outubro de 2008. Última modificação em 18 nov. 2008.

© Copyright 2008

Todos os direitos reservados ao EME – QGEx, bloco "A", 1º piso, SMU, Brasília-DF, CEP 70 630-901. Tel: (61) 3415-6596, 6092 e 6682. <ceeex@eme.eb.mil.br>